

Singapore Management University Institutional Knowledge at Singapore Management University

Research Collection School of Social Sciences

School of Social Sciences

10-2008

The changes and non-changes of China's rural land

Qian Forrest ZHANG

Singapore Management University, forrestzhang@smu.edu.sg

John A. DONALDSON

Singapore Management University, jdonaldson@smu.edu.sg

Follow this and additional works at: https://ink.library.smu.edu.sg/soass_research

Part of the [Agricultural and Resource Economics Commons](#), [Asian Studies Commons](#), [Land Use Law Commons](#), and the [Rural Sociology Commons](#)

Citation

ZHANG, Qian Forrest and DONALDSON, John A., "The changes and non-changes of China's rural land" (2008). *Research Collection School of Social Sciences*. Paper 1111.

https://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/1111

Available at: https://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/1111

This News Article is brought to you for free and open access by the School of Social Sciences at Institutional Knowledge at Singapore Management University. It has been accepted for inclusion in Research Collection School of Social Sciences by an authorized administrator of Institutional Knowledge at Singapore Management University. For more information, please email libIR@smu.edu.sg.

中国聚焦
●张谦 杜强

中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，引起了广泛关注。而此前中共总书记胡锦涛在安徽考察时提到要容许农民进行土地流转，更引得一些海外媒体遐想连翩，竟以为中国终于要开始向农村土地私有化迈进。而在中国农村现行土地制度以及是否应该实行土地私有化这些问题上，各种似是而非的评论与一厢情愿的猜想也此起彼伏。

要准确把握这次中共全会决定的现实意义，评价土地私有化在中国的利弊，还需仔细了解中国农村现行的土地制度、土地利用及农业发展的现状以及土地制度变更所牵涉的政治过程。唯如此，方可了解这次全会之后中国农村土地利用与农业发展的变与不变。

并非土地私有化

中国农村土地制度的核心是其二元性，即所有权与使用权的分离：所有权归集体，使用权分配到农户。因此，要说私有化，土地使用权的私有化早在三十年前土地承包改革时，就已经开始了。这一使用权的私有化，虽延续至今，却并不改变土地的所有权属于村或乡一级的集体这一性质。而胡锦涛的讲话中首先提到的，就是现有的二元体制要保持稳定且长久不变。所以，这并不像某些海外媒体所说，既不是土地私有化的开端——使用权私有化这个端三十年前就开了——更是丝毫不涉及土地所有权的私有化。

胡锦涛在讲话中还提到另两点：一是要赋予农民更充分的土地经营权，二是容许农民流转土地经营权，发展适度的规模经营。这也是使海外媒体兴奋之处，以为此举将进一步推进私有化。这两点实际上是一回事：就是赋予农民转让其所承包的土地经营权的权力，使土地达到一定规模的集中。而即使这一点，也并不是什么新鲜事。土地经营权的转让、土地的流转与集中、农业生产规模的扩大、城市资本往农业与农村土地上的投入，在中国农村各地早已开始，且蔚然已成规模。

而且中央政府对此一贯都支持态度，并屡屡以文件或法规的形式加以许可与鼓励。早在2001年时，在浙江的有些县里就有超过百分之六十的土地已经在农户间流转。而我们去年夏天在云南与山东两



中国在保持现行土地制度稳定的基础上推进农业现代化，是明智的。（法新社）

省的调查中发现，由企业参与和引导的规模化经营在各种农产品中都已普遍开展。用地近万亩、雇工近千人的大型私营种植园比比皆是。今日中国之农村，传统中的一家老小、守着自家一亩三分地的小农经营，正在被规模化、专业化、企业化的现代农业一点点取代。

而有趣的是，这一农业现代化的进程，却是在现有的二元土地体制下、在土地所有权没有私有化的情况下实现的。由此可见，所谓现行土地制度制约农村发展、而只有土地私有制方能解决农村问题之论有其不实之处。

既然无需通过土地私有化即可推进农业现代化，那么西方媒体与中国国内的某些论者所积极鼓吹的土地私有化有何好处呢？

私有化有什么好处？

最常听到的一个说法是，土地产权一旦私有，农民的权益便有了法律之保障，而不会被政府随意剥夺了。这就如同说，我若在钱包上写上自己的名字，小偷便不

会来偷、强盗便不敢来抢了一样荒唐。中国农民的土地被侵占、剥夺，不是因为现行土地法规没有承认和保护他们的权益，而是因为法规未被公正地执行、国家权力没有受到法律与民众的有效制约。这一点，丝毫不会因为土地产权变成了私有而有任何改善。

相反，当要掠夺的对像不是土地的集体所有者这样一个群体，而是一个个更加孤立与脆弱的农户个体的时候，掠夺只会变得更加容易。地方政府与强势群体既然可以违反农村集体的土地产权、且置农民群体的抗争于不顾而抢走土地，为什么就不能同样违反农民个人的产权、无视单个农户无力的哀号而抢走土地呢？所以，私有的土地产权不会带来更强有力的法律保护，而只会带来更强有力的掠夺。

所谓土地私有化将使得农民能够以土地为抵押、或出售土地而获得资本这一点，在中国农村的现实中同样也难以站住脚。首先，在现行制度下，农民已经可以通过出让其土地使用权而获得租金与其他形式的回报。其次，一旦土地所有权也变

为农民所私有，农民固然可以出售土地而获得些流动资金，但更有可能发生的是，当面临经济困难时，为解燃眉之急，农民不得不被迫低价出售土地。而在根本缺乏社会保险的中国农村，一场天灾、一次不大不小的病、一个要交学费的大学生，便足以使很多农民做出这样杀鸡取卵的选择。农民有自由出卖土地来获取流动资金，就好比穷人自由卖血来谋生一样，很难说是令人向往的“权利”。

更何况，这种说法还建立在另外两个假设上：一、农民手中的地值钱；二、也有人愿意出钱买。当今的经济形势应该让所有人都能看到，连伦敦的房产都有贱卖的时候，中国农村的某一块小菜地，真到要卖时，未必能值几个钱。再者说了，连集体手上的地都可以明火执杖地抢，强势群体又何必出好价钱买农民手上的一小块地呢。土地私有化是不是会带来农业生产力的提高，从而增加农民收入，解决农村贫困呢？

首先，不大为人所知的一点是，中国主要农产区的农业生产已经高度发达，与世界上最先进的国家亦不相伯仲。区别只在于，中国农业的高产出，除了靠先进农业科技的运用外，还是通过大量的劳动力投入来达到的，而美国等国农业的高产出则是用农业机械达到的。对于中国这些地方的农村而言，现在没有土地的私有化，生产规模也在扩大、农业机械的运用也在提高、而农业产出已经达到世界先进水平（农民的生活水平也不差），土地私有化又有何魔力，能变出什么新花样呢？

保持现行政策是明智的

中国也有很多农村地区十分贫穷，但其原因不在于农民因为没有土地的产权而不肯投入、或生产规模太小，而在于那些地方根本就不适合于大量人口的生存、不适合于农业生产。这些地方开发得越多，对生态之损害也越大，而产出亦未必能有

所改善，纵使土地私有化又有何益？土地私有化在农村将带来的，不是农业产出在百尺竿头的更进一步，而是大企业为了降低成本，用更廉价的机械来替代农民的劳动力。就算真能找到这样比中国农民既能干、又便宜的机械，从而降低生产成本，这一变化带给中国农村的，将不是农民生活水平的提高，而是大量的农民被从土地上赶走，并失去谋生的依靠。

土地私有化的支持者会说，让农民离开土地、进入城市和工业，不正是农村发展之道吗？的确，中国农村的发展，最终要走的道路必然是发达国家所走过的同一条路：农业人口的城市化与工业化。因此也正可见，中国农村问题的解决，不在于土地私有化与否，而在于城市有没有创造足够的就业机会，提供合适的社会制度与基础设施，来吸纳离开土地的农业人口。

现在中国的问题不是农民被束缚在土地上脱身不得，而是没有足够的非农就业让他们离开土地后，能有更好的谋生之路。对于能在找到城市就业的人，现行的土地制度一点都不障碍。相反，集体所有制恰恰还是个保障：在他们找不到非农就业时，起码还不会被从赖以糊口的土地上赶走。而土地私有化一旦到来，可就没有这样的温情脉脉了，农业企业就会像当年英国工业化时的“羊吃人”那样，把大量无地又无业的农民，赶到城市里，形成一个庞大而危险的城市贫民阶层。

所以，中共在保持现行土地制度稳定的基础上、推进农业现代化的策略，在我们看来是十分明智的。正如郑永年教授在10月16日其《早报》的专栏中所提到的，农村发展问题的解决，必然要涉及在政治制度上的创新，比如，通过法律来约束政府行为、保障农民的土地权益；改革现行户籍制度以使进入城市的农村劳动力能真正为城市所接纳、完成城市化的过程。在政治条件、经济条件尚不成熟之时，就按某些经济学家的设计，而草率地推行农村土地私有化，给中国农村带来的可能是更大的危害。

作者均在新加坡管理大学社会科学学院任教